

Publicato il 29/04/2024

N. 08497/2024 REG.PROV.COLL.
N. 09276/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9276 del 2019, proposto da Maximo Valenti, rappresentato e difeso dagli avvocati Livio Lavitola, Andrea Di Leo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Valentina Antonelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per l'annullamento della D.D. rep. QI/1850/2018 del 19.11.2018, notificata al ricorrente in data 16.4.2019, con il quale è stata rigettata l'istanza prot. QI/14066 del 26.1.2017, avente ad oggetto “accertamento

di conformità ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 380/2001 per cambio di destinazione d'uso da magazzino ad autofficina sull'immobile sito in Roma Via Gregorio XI n. 51"; nonché per l'accertamento anche ai sensi dell'art. 6, co. 5, N.T.A. del vigente P.R.G. di Roma Capitale, della legittima destinazione ad auto-officina del locale sopra menzionato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 15 marzo 2024 il dott. Fabio Maffei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con il gravame in esame l'odierno ricorrente, proprietario di un vano sito in Roma in Via Gregorio XI, n. 51, ha impugnato il provvedimento di rigetto n. prot.14066 del 26.1.2017 relativo all'istanza di accertamento di conformità presentata ai sensi dell'art. 36 del D. P. R. 380/2001, avente ad oggetto il cambio di destinazione d'uso da magazzino ad autofficina.

L'amministrazione procedente sia in sede di preavviso di diniego, sia in seno al provvedimento finale di rigetto, ha motivato la propria determinazione sull'assunto della riscontrata natura accessoria e pertinenziale del locale rispetto all'edificio ad esso attinente escludendo, dunque, lo stesso dal computo della superficie edificabile e

trasformabile. Essendo, pertanto, il vano in oggetto escluso dal computo della superficie edificabile prevista dal P.R.G. del 1931, l'Amministrazione ha desunto che il cambio di destinazione d'uso da "magazzino" a "laboratorio", avvenuto nel marzo 1962, dovesse ritenersi non conforme alle previsioni urbanistiche vigenti al momento della trasformazione. Inoltre, in punto di conformità al momento della presentazione dell'istanza, la civica amministrazione ha, altresì, rilevato che, ai sensi dell'art. 4 N.T.A. del vigente P.R.G. *"il locale completamente interrato, in precedenza destinato a magazzino, e quindi escluso dal computo della SUL, con la trasformazione a laboratorio determina un incremento di SUL su lotto completamente edificato"*, in tal modo determinandosi un asserito contrasto con l'art. 48, co. 3, lett. D), N.T.A. P.R.G. (che vieta eventuali interventi di ampliamento nel tessuto urbano in questione). A tali elementi (in tesi tali da escludere la doppia conformità richiesta dalla legge), nella nota era soggiunto anche un ulteriore rilievo: "dal certificato di abitabilità dell'edificio, emanato con provvedimento n. 156 del 8.2.1962 e dalla visura catastale (...) la destinazione dell'unità immobiliare in oggetto risulta autorimessa", mentre "solo in data 18/01/2017 è stata presentata la variazione catastale di destinazione d'uso da C/6 - "Autorimesse", a D/8 "fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni". Da tanto l'Amministrazione ha fatto discendere l'ulteriore considerazione secondo cui "non risulta dimostrato l'eventuale cambio d'uso risalente all'anno 1962".

Avverso il prefato atto è insorto il ricorrente che ha dedotto, a sostegno del ricorso, un unico motivo di illegittimità così rubricato: "Eccesso di

potere per illogicità manifesta, difetto di istruttoria, errore e travisamento dei presupposti di fatto. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2, 3 e 4 N.T.A. del P.R.G. di Roma del 1931. Violazione e falsa applicazione degli artt. 4, 6 e 48 N.T.A. P.R.G. vigente di Roma Capitale. Violazione degli artt. 23-ter, anche in relazione alla Circolare D.P.A.U. prot. 191432/2017 di Roma Capitale, e 36 del D.P.R. n. 380/2001. Violazione degli artt. 19 e 21-nonies L. n. 241/90”.

In primo luogo, si censura l’operato dell’amministrazione per non essersi avveduta che il locale oggetto di istanza di accertamento non solo non costituirebbe un “piano completamente interrato”, tale da essere escluso, ai sensi dell’art. 4, co. 2, N.T.A., dalle superfici trasformabili, ma non rivestirebbe neppure funzione accessoria e servente rispetto alle unità edilizie o immobiliari.

Secondariamente, il ricorrente ha evidenziato che il cambio di destinazione d’uso non avrebbe necessitato di alcuna sanatoria. Quest’ultima, infatti, sarebbe stata richiesta esclusivamente ad abundantiam, in ragione delle numerose autorizzazioni (autorizzazione antincendio, autorizzazione dell’Ispettorato provinciale del Lavoro, Autorizzazione ASL e DIA) già in possesso del ricorrente che attesterebbero, in tesi di parte, la “legittima destinazione d’uso” ad auto-officina del vano magazzino in questione, in conformità a quanto disposto dall’art. 6, co. 5, N.T.A

Con ulteriore articolazione censoria è stato dedotto che, pur volendo ammettere che la DIA presentata nel 1999 recasse una destinazione diversa da quella legittimamente derivante dai titoli edilizi, avrebbe comunque dovuto ritenersi preclusa la possibilità per l’amministrazione comunale di intervenire in autotutela, essendo da risalente tempo spirato

il termine perentorio necessario per provvedere.

È stato rappresentato, infine, come il provvedimento di diniego si ponesse altresì in contrasto con l'art. 23-ter del D.P.R. n. 380/2001 che considera urbanisticamente irrilevanti i mutamenti di destinazione d'uso all'interno della medesima categoria omogenea. Trattandosi, nel caso di specie, di un mutamento inerente la medesima categoria produttiva, lo stesso doveva ritenersi ricadere nel campo di applicazione della sopra citata disposizione normativa.

Si è costituito il resistente Comune, confutando la fondatezza dell'avversa impostazione censoria ed insistendo per la reiezione del gravame.

All'udienza di smaltimento del 15 marzo 2024, tenuta da remoto secondo le vigenti disposizioni processuali, la causa è stata trattenuta in decisione.

2.- Il ricorso è infondato per le ragioni di seguito esposte.

2.1- In via preliminare, preme rilevare che dalla formulazione del provvedimento gravato, si evince come l'opposto diniego abbia disconosciuto l'esistenza del requisito della doppia conformità urbanistica, motivando in ragione sia della configurazione del cespite interessato come vano interrato ed accessorio a servizio dell'edificio, e quindi escluso dal computo della superficie edificabile prevista dal P.R.G. di Roma del 1931, sia dell'impossibilità di desumere la legittimità della destinazione d'uso ad auto-officina del vano in questione in forza dei diversi atti amministrativi evocati dal ricorrente.

A fronte di tale rilievo, il ricorrente ha replicato mediante la messa in evidenza delle risultanze catastali nonché dei provvedimenti autorizzativi all'esercizio dell'attività rilasciate dal Comune di Roma,

dando, tra l'altro, conto della particolare rilevanza di essi anche in base alle prescrizioni delle N.T.A. del P.R.G..

2.2.- Ciò posto le articolate censure non sono condivisibili.

Come evidenziato dalla giurisprudenza maggioritaria, che questo Collegio ritiene di condividere, "il cambio di destinazione d'uso di un immobile da magazzino ad autofficina, ancorché compatibile nella medesima zona omogenea, interviene tra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee e, quindi, integra una modificazione edilizia con effetti incidenti sul carico urbanistico soggetta a regime concessorio oneroso, indipendentemente dall'esecuzione di opere" (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III 22 febbraio 2006 n. 571; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 11 aprile 2011 n. 3171).

La giurisprudenza amministrativa ha, dunque, dato rilievo, come criterio immanente, dell'avvenuto incremento del carico urbanistico, dal passaggio da una situazione di non fruibilità stanziale da parte dei residenti ad una situazione di utilizzo residenziale, lato sensu inteso. Ciò anche sulla base delle indicazioni fornite al riguardo dal Ministero dei Lavori Pubblici (in seguito: Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili) con la circolare n. 3357/25 del 1985, esplicitiva delle disposizioni del condono edilizio di cui alla legge n. 47/85, laddove si è chiarito, con particolare riferimento alle tabelle, che non rientra nella tipologia quattro, ma nella prima, la trasformazione mediante opere di superfici e volumi non computati ai fini del rilascio del titolo originario in superfici o volumi destinati alla residenza (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 13 dicembre 2017, n. 5874).

Identiche, sul punto, le istruzioni diramate dal medesimo Ministero, con la successiva circolare n. 2241/UL del 17 giugno 1995, conseguente alla

successiva normativa sul condono di cui alla legge n. 724/94. Secondo il Ministero, quindi, non rientrano nella tipologia 4 ma nella 1 - od eventualmente nella 2 o nella 3 - "le trasformazioni, con opere, di superfici o volumi non computati ai fini del rilascio del titolo originario, in superfici o volumi destinati alla residenza o all'uso produttivo".

Non può, poi, essere condivisa la tesi sostenuta dal ricorrente circa la piena corrispondenza della sua richiesta con quanto previsto dall'art. 36 del DPR n. 380/2001, per cui "in caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso ... il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda".

Come evidenziato, infatti, dall'Amministrazione nel provvedimento impugnato, il mutamento realizzato rimane comunque in contrasto con quanto disposto dall'art. 4 comma 1 lett. D delle NTA del PRG, per cui i locali, interrati o seminterrati, sono esclusi dal computo della Superficie Utile Lorda se destinati a funzioni accessorie asservite alle unità edilizie o immobiliari (locali tecnici, cantine, depositi autorimesse e parcheggi) e con quanto prescritto dall'art. 48 delle NTA al PRG in termini di volumetria massima.

La documentazione in atti ha, difatti, confermato l'assunto del Comune secondo cui il mutamento della destinazione d'uso ha comportato che un manufatto non rilevante sul piano urbanistico (in quanto interrato e adibito a magazzino e deposito), è invece venuto ad esistenza quale "volume" proprio per effetto del passaggio all'uso locale commerciale che, come è evidente, ne determina la collocazione in una ben differente

categoria urbanistica (Consiglio di Stato sez. VII, 13/12/2022, n.10908). Per quanto, infatti, la parte ricorrente si sia sforzata di affermare che i locali corrispondano ad un volume già "computato", ovvero già dotato di un proprio carico urbanistico, non può ritenersi sufficiente allo scopo la - peraltro solo affermata- autonomia strutturale e funzionale del locale seminterrato, desumibile semplicemente dalle sue dimensioni e dal suo risalente impiego, circostanze entrambe non sufficienti di per sé a provare il "preesistente carico urbanistico".

Né sull'applicazione di tali parametri normativi, ostativi al buon esito dell'accertamento di conformità, può incidere la sussistenza delle autorizzazioni commerciali allo svolgimento dell'attività indicate anche nei locali del piano sotterraneo, pur ottenute dalla ricorrente, evidentemente non incidenti sui profili edilizi ed urbanistici dell'intervento, allo stato non regolarizzabili con lo strumento dell'art. 36 DPR n. 380/2016.

L'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001, nel disciplinare l'accertamento di conformità, richiede che gli interventi abusivi siano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al tempo della realizzazione dell'opera, sia al momento della presentazione della istanza di sanatoria. Tale approdo, che richiede la verifica della "doppia conformità", deve considerarsi principio fondamentale nella materia del governo del territorio, in quanto adempimento finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità" (Consiglio di Stato sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 43).

Parimenti, non può ritenersi che il passaggio da magazzino e deposito a

esercizio commerciale non vada considerato, ai sensi dell'art. 23 ter inserito dalla legge n. 164/2014 nel D.P.R. 380/2001, come cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante.

Invero, in generale, il mutamento di destinazione d'uso di un immobile deve considerarsi urbanisticamente rilevante e, come tale, soggetto di per sé all'ottenimento di un titolo edilizio abilitativo, con l'ovvia conseguenza che il mutamento non autorizzato della destinazione d'uso che alteri il carico urbanistico, integra una situazione di illiceità a vario titolo, che può e anzi deve essere rilevata dall'Amministrazione nell'esercizio del suo potere di vigilanza (cfr. ad es. Cons. Stato Sez. VI, 18 gennaio 2021, n. 534).

La giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di affermare che "anche un mutamento di destinazione d'uso meramente funzionale, ovvero senza la realizzazione di opere edilizie, può determinare una variazione degli standard urbanistici ed è in grado di incidere sul tessuto urbanistico della zona" (Cons. Stato, sez. VI, 18 luglio 2019, n. 5041 e 12 dicembre 2019n. 8454).

L'art. 17, comma 1, lett. n), del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ha introdotto l'art. 23-ter del d.lgs. n. 380 del 2001 (la cui rubrica reca "Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante"), il quale, recependo l'indirizzo interpretativo sopra riportato, ha affermato che "salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare

considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale".

Il passaggio da magazzino a uso commerciale va qualificato correttamente come intercorso tra categorie funzionalmente autonome, con tutto ciò che tale qualificazione implica sotto il profilo dei carichi urbanistici.

Pertanto, deve ritenersi che l'istanza di accertamento di conformità sia stata correttamente rigettata data l'abusività dell'intervento per la non sussistenza del presupposto della doppia conformità urbanistico-edilizia.

Il provvedimento impugnato, nel quale Roma Capitale ha, in definitiva, sufficientemente chiarito le ragioni del rigetto della sua istanza di sanatoria, appare, in base alla documentazione in atti e a tutte le argomentazioni che precedono, sorretto da una sufficiente istruttoria, con cui l'Amministrazione ha giustamente valutato l'intervento in questione alla luce del complesso quadro normativo, urbanistico ed edilizio, composto dal PRG e dalle NTA e da una ragionevole motivazione, in cui sono compiutamente esposte le ragioni di perdurante contrarietà del mutamento di destinazione de quo alle regole edilizie vigenti per la zona in cui l'edificio è collocato.

Conclusivamente, il ricorso dev'essere respinto.

3.- Le spese del giudizio, in ragione della complessità della vicenda esaminata, possono essere interamente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma (Sezione Seconda Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in

epigrafe proposto, lo respinge;

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 marzo 2024

con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Gatto Costantino, Presidente

Fabio Maffei, Primo Referendario, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Fabio Maffei

IL PRESIDENTE

Salvatore Gatto Costantino

IL SEGRETARIO